



TITLE:

公共企業体としての国鉄の出発

AUTHOR(S):

張, 風波

CITATION:

張, 風波. 公共企業体としての国鉄の出発. 經濟論叢 1984, 134(3-4): 198-217

ISSUE DATE:

1984-09

URL:

<https://doi.org/10.14989/134044>

RIGHT:

經濟論叢

第 134 卷 第 3・4 号

哀 辞

故 豊崎 稔名誉教授遺影および略歴

経営戦略論に関する若干の考察(3)……………降 旗 武 彦 1

シュンペーターにおける「資本主義過程」
の探究……………八 木 紀 一 郎 31

マーケティング・チャネルにおける組織間
管理理論：一つの修正モデル……………高 橋 秀 雄 50

公共企業体としての国鉄の出発……………張 風 波 70

インフレーションの波及過程について……………金 谷 義 弘 90

追 憶 文

豊崎 稔先生——人と業績——……………寺 尾 晃 洋 109

豊崎先生と奈良……………小 野 一 一 郎 114

昭和 59 年 9・10 月

京 都 大 学 經 済 學 會

公共企業体としての国鉄の出発

張 風 波

1949年6月1日、国鉄は公共企業体として日本国有鉄道の名称のもとに発足し、新しく出発して、今日に至った。経営体制の面におけるこのような公共企業体への転換は、日本国有鉄道の百年の歴史においては、大きな画期をなすできごとであり、極めて重要な段階として、国鉄発展の新しい時代を開いたのである。

日本国有鉄道の経営形態はどうして変らなければならないのであろうか。また、どうして公共企業体という経営体制に転換しなければならないのであろうか。それを促進してきた第2次世界大戦直後の歴史的背景を見なければならぬのである。そして、このような経営体制の移行は日本国有鉄道にどんな影響を与えたか。また、どんな問題を残したか。本文では、日本国有鉄道の公共企業体発足における諸問題を論じてみたい。

I 経営体制改革の経済的背景

このような日本国有鉄道の経営体制改革を促進していた歴史的要因は多くて、複雑であるが、まず、公共企業体への転換を加速した基本的な経済的背景を見よう。

日本経済では、第2次世界大戦の戦時経済下において、物質の不足や軍事支出によるインフレーションはすでに潜在化し、戦後の経済混乱により、さらに著しくなった。物価と賃金が急速に高騰した。戦前基準を100とすると、1948年では、東京卸売物価指数は14,159にのぼり、賃金については、製造業労働者の場合は8,861に達した。この間の生産は停滞に陥り、終戦の1945年8月には、戦前（1935—1937年基準）の10%以下に減退した。1948年になっても、鉱工業

生産は戦前の半分にも達していなかったのである。

戦争直後の国鉄の状況はどうであろう。戦争による施設の荒廃、車両能率の低下のため、輸送力が著しく減少した。しかも、施設、車両の復旧は、アメリカ占領軍によって極端に押えられた。それにもかかわらず、戦争直後の社会経済情勢は輸送量の増大をまねき、経済復興の先駆者としての国鉄の役割が大きく期待された。敗戦後の悪性インフレーションときびしい経済情勢は、戦災によって大きな被害を受けた¹⁾ 国鉄の経営にも深刻な影響を及ぼした。第1表で示されているように、1949年の公共企業体発足までの数年間においては、国鉄の営業費は毎年その営業収入を上回るほど、急速に上昇し、営業係数の悪化をもたらした。1945年に入ると、日本国鉄史上、初めて営業費は営業収入を超え、営業係数は100をついに突破した。これは、国鉄赤字経営の始まりとなった。その後の数年間においても、深刻な状態が続いていた。営業費を指数でみると、戦前の1936年を100として、1945年では793、1948年は29,151と急騰した²⁾。

第1表 日本国鉄営業収支 (1944～1953)

年 度	営業収入(千円)	年増加率	営業費(千円)	年増加率	営業係数
1944	1,865,101	9.0%	1,499,142	27.0%	80.4
1945	2,227,809	19.5%	2,932,251	95.6%	131.6
1946	5,843,994	162.3%	9,871,300	236.6%	168.9
1947	27,351,622	368.0%	40,674,284	312.0%	148.7
1948	72,171,350	163.9%	103,299,082	154.0%	143.1
1949	111,658,536	54.7%	115,219,340	11.5%	103.2
1950	143,184,336	28.2%	140,107,733	21.6%	97.9
1951	183,928,559	28.5%	186,494,857	33.1%	101.4
1952	218,224,721	18.6%	220,313,816	18.1%	101.0
1953	252,064,773	15.5%	251,750,855	14.3%	99.9

(出所)『日本国有鉄道百年史別巻』による計算

- 1) 戦争による鉄道の被災額は8億4千万円で、被災率は7%であった。詳しいことは、松好貞夫・安藤良雄編著『日本輸送史』日本評論社、1971年、209～211ページ、近代日本輸送史研究会編『近代日本輸送史』成山堂書店、1979年、80ページなどを参照。
- 2) 東洋経済新報社編『日本経済と国有鉄道』1962年、51～52ページを参照。

この間の年間赤字累計は400億円を超えた。

この営業費の高騰は、物件費と人件費の増大に起因するものである。第2表で示されているように、公共企業体発足の直前に、人件費と物件費はいずれも急速に上昇しつづけた。しかも、物件費は1947年に入ると逆転し、人件費を上回ることになった。このような物件費の大幅な上昇は、物価騰貴によるものであり、特に、国鉄で大量に使用する資材の値上げが著しかった。物件費の3分の1を占める石炭については、1947年7月の新物価体系では、その価格は戦前の133倍に高騰し、翌年では、戦前の331倍と上昇した。そのほかに、セメントは86倍、枕木は96倍とそれぞれ上昇した。人件費においても、物価の高騰のため、数回の給与の改訂も行われ、国鉄職員の平均基本給は、1948年度では戦前の1936年度の約190倍となった³⁾。

一方、営業収入についても、物価上昇の影響を受けて、国鉄の運賃は1945—1948年においては、4回の運賃改訂を行い、著しい増加が見られた。しかし、

第2表 日本国鉄営業費内訳 (1946～1953)

(単位：百万円)

年 度	営 業 費					
	計		人 件 費		物 件 費	
1946	9,625	(100)	4,837	(50.3)	4,788	(49.7)
1947	39,696	(100)	17,980	(45.3)	21,716	(54.7)
1948	100,493	(100)	39,143	(39.0)	61,350	(61.0)
1949	110,584	(100)	51,152	(46.3)	59,432	(53.7)
1950	115,813	(100)	50,800	(43.9)	65,012	(56.1)
1951	162,904	(100)	70,610	(43.3)	92,294	(56.7)
1952	185,357	(100)	80,349	(43.3)	105,008	(56.7)
1953	212,325	(100)	101,940	(48.0)	110,384	(52.0)

(注) 1. 営業費は純営業費で、減価償却費、除却費、利子および債務取扱諸費を含んでいない。

2. 『鉄道統計年報』、『鉄道要覧』による計算。

3) 同上、52ページを参照。

それは物価の高騰に及ぶことができなかった。第3表で示されているように、一般物価に対する鉄道運賃の水準は、長期的に比較的低位に押えられていた。特に、第2次大戦中、及びその直後の1941年—1950年の間では、最も低い水準の0.2~0.3（旅客運賃）と0.2~0.4（貨物運賃）となった。これは、鉄道運賃の値上げ以上に一般物価が急速に上昇したことを意味している⁴⁾。このように、営業費の急上昇に対し、営業収入は低位に置かれ、国鉄財政が悪化したのである。

鉄道建設費、改良費は、物価昂騰などによって、深刻な影響を受けた。その結果、多くの工事は中止せざるをえ

第3表 鉄道運賃・一般物価比率

年 度	旅客運賃 消費財物価	貨物運賃 生産財物価
1881~1885	2.0	
1886~1890	2.2	
1891~1895	2.2	
1896~1900	1.7	1.5
1901~1905	1.7	1.4
1906~1910	1.5	0.9
1911~1915	1.3	0.9
1916~1920	1.0	0.5
1921~1925	0.9	0.7
1926~1930	1.0	0.9
1931~1935	1.1	1.1
1936~1940	0.7	0.7
1941~1945	0.2	0.2
1946~1950	0.3	0.4
1951~1955	0.5	0.5
1956~1960	0.6	0.6

〔資料〕 南亮進『長期経済統計12、鉄道と電力』62ページ。

なくなった。鉄道建設工事費の財源は、自己資本金でまかなうことができなくなり、毎年、巨額の借入金にたよらなければならなくなった。そのため、国鉄総資本における自己資本と借入資本の比率は、大きな変化が見られた。第4表で示されているように、公共企業体発足までの数年間においては、国鉄の資本（＝資本金＋資本積立金＋利益積立金、△は繰越欠損金）が伸び悩む中で、その負債（＝長期負債＋短期負債＋未整理負債など）は、年々急速に増大してきた。特に、公共企業体発足直前の1947、1948の2年間においては、負債額は

4) 一般物価に対し、鉄道運賃の水準が相対的に低く押えられていた原因については、南亮進氏は、「鉄道運賃が一般物価に比べて相対的に低下したのは、鉄道開設当時の運賃が高すぎたこと、その後の鉄道輸送の技術が進んだことなどが考えられるが、なんといってもそれは、鉄道運賃を低い水準にとどめて、経済発展を促進しようという経済政策によるものであった。」（南亮進『長期経済統計12、鉄道と電力』東洋経済新報社、1965年、62—63ページ）と指摘した。

第4表 国鉄の資本と負債（公共企業体発足前）

（単位：百万円％）

年 度	総 資 本	資 本	負 債	固定資産	流動資産	負 債 総 資 本
1925	2,690	1,221	1,969	2,648	42	73.2
1930	3,384	1,639	1,745	3,347	36	51.6
1936	4,092	2,118	1,973	3,987	105	48.2
1940	5,057	3,023	2,034	4,769	288	40.2
1945	8,707	3,309	5,398	7,015	1,692	62.0
1946	15,106	4,917	10,189	10,931	4,175	67.5
1947	34,080	△ 13,676	47,756	19,271	14,809	140.1
1948	73,398	△ 35,390	108,788	44,585	28,813	148.2

〔資料〕『鉄道統計年報』、『鉄道要覧』により、作成。

ついに総資本額を上回ることになり、国鉄資本は、極めてきびしい状況に陥った。

戦争直後、日本経済復興の担い手として、大いに期待されていた国鉄は、深刻な経営危機に陥り、破産な財政状態に類していたため、その改革がますます緊急な課題となった。当時では、特に、国鉄の官庁経営体制が批判のまとなった。すなわち、「戦後民主化の波のなかで、国内の世論は、特に戦時中の国家体制のありかたに対して、強い批判を浴びせていた。そして、官庁組織のありかた、制度の運用などを根本的に改革することを要求していた」⁹⁾。

国鉄の会計制度は、1906年に特別会計として一応確立され、その後、数回に渡る改正を経て、整備されたが、会計制度は、なお一般官庁会計を基準としていた。したがって、国鉄が赤字経営となると、一般会計の負担となるから、戦後財政処理の方法として、国鉄における独立採算制の導入が論議され始めた。輸送力の回復はもちろん、輸送水準の現状維持さえできなくなった国鉄に対し、当時、その官庁行政的な経営体制、その会計制度の根本的な改革を要請する動きが活潑になり、民営論から、特別官庁論に至り、多くの主張が展開された。

「国鉄の機構改革は、いわば日本の官庁機構の改革の中でも最も必要不可欠な、

5) 日本国有鉄道編『日本国有鉄道百年史、通史』交通協力会、1975年、387ページ

しかも第1に着手されるべき部門として早くから要請されたのである。」⁶⁾

インフレーションによる国鉄の経営危機を打開するために、1949年から実施されたドッジ政策に基いて、均衡予算の確立を目標に、国鉄の財政が経費の節約と運賃収入の増加によってまかなわれ、国鉄財政の健全化をはかる方法として、国営自動車に実施されていた独立採算性の導入という新しい課題が提起された。これは、戦争直後国鉄の公共企業体への発足の歴史的背景となった。

II 公共企業体移行の直接動機とアメリカ占領軍の役割

以上では、国鉄経営体制改革の背景を見てきたが、このような国鉄制度改革の実施、公共企業体の発足は、労働運動における争議権問題という全く別の理由を動機によって、実現されたのである。すなわち、「従来厳格な労働組織の中にいわば埋没していた国鉄労働者は、戦後労働条件の改善と産業復興の要求を掲げわれわれの眼前に現われ、伝統的な国鉄経営の機構をゆり動かしている。これ等は国鉄の危機の具体的な現れであるが、このような危機を回避するために、国鉄経営の中に公共企業体の形態を取り入れ、独立採算制を採用することが当面の課題となっているのである。」⁷⁾

1947年10月21日、日本の国家公務員法が公布され、公務員の団結権・争議権を認めた。その後、日本国内の労働運動が急速に展開された。こうした情勢に対し、1948年7月22日、アメリカ占領軍のマッカーサー書簡が日本政府の芦田首相に送られ、公務員法の改正と公務員争議行為の禁止を指示した。そして、この書簡の中では、国有鉄道と専売事業については、国家権力の行使に関係せず、単に企業の運営に従事するにすぎないから、その職員の労働権は一般公務員より制限を緩和し、そのためにも、国有鉄道、専売事業の組織を公共企業体という独特の企業組織に轉換すべきであると述べられている。このように、国有鉄道の組織変更は、労働運動に対するアメリカ占領軍の政策という外部的原

6) 同上、第12巻、1974年、6ページ。

7) 島恭彦『日本資本主義と国有鉄道』日本評論社、1950年、4ページ。

因によって、急速に実現することになった。これは日本の国有鉄道が公共企業体へ移行する時の最も直接的なきっかけ、動機及び理由となった⁸⁾。

さらに、国鉄の公共企業体への転換にあたり、アメリカ占領軍が決定的な役割を果たしたと言えよう。

第2次世界大戦後、ポツダム宣言に基づく連合軍、事実上アメリカ軍の占領体制は、日本における軍国主義の除去、民主主義体制の確立を目的とした。アメリカ占領軍は、当時、敗戦国の日本に対し、絶対的な支配権を持っていた。すなわち、「総司令部がその実際の運用面における微細な点についてまで、厳重な監督権を持っており、したがって、一つ一つの細目についても日本側は総司令部と逐一打ち合わせてその指令・勧告を仰がなければ、誤りひとつの改廃も、定員の異動も不可能という状態に置かれた。」⁹⁾

敗戦直後から、国鉄の経営形態の改革について、実は、日本側では、すでに独自の検討が始まったわけである。しかも、その結果として、1947年4月に、これまでの帝国鉄道会計法に変わって、国有鉄道事業特別会計法が実施された。これによって、国鉄の会計整理方式、会計運営、資金の調達方法などの面における改正が行われ、国鉄の会計は、企業会計化への第一歩を踏み出したのである¹⁰⁾。さらに、この国有鉄道事業特別会計法が、予算、資金制度、運賃決定機構などの面において自主性に欠けていたため、財政法、会計法に対立する企業会計法を作ることが必要となった。国鉄側では、その方向に沿って、検討していくうちに、次第に、国鉄の経営機構を改革し、公共企業体という新しい組織に移行することを認識し始めた。しかも、国鉄における独立採算制実施の要請が次第に強まった。

8) このことについて、「公共企業体の職員の労働条件に関する苦情または紛争を、友好的に調整をはかり、団体交渉の慣行と手続きを確立する」(日本国有鉄道編前掲書、通史、392ページ)と評価するものもあるし、一方、「このような国鉄の公社化の意図は、日本の労働運動、とりわけ官公労働者による戦後の労働運動の高揚を弾圧し、弱体化させるためのものです」(平井都土夫・山口孝『国鉄の再生』新日本出版社、1983年、42ページ)と批判するものもある。

9) 日本国有鉄道編前掲書、第12巻、5ページ。

10) 詳しいことは、同上、通史、374—375ページを参照。

しかし、日本国憲法にもとづく国鉄組織の改正を自主的に実施する作業が完成しないうちに、アメリカ占領軍により、公共企業体という組織への転換が指令された。

1948年7月、日本政府あてのマッカーサー書簡が国有鉄道を公共企業体にする¹¹⁾と指示した。しかも、「その実現は、占領軍としての権限によって日本側の意向や事情は全く無視した形で急速に進めることが要請されたのである。」¹²⁾公共企業体というアメリカからそのまま持ち込んできた経営形態は、日本にとって全く新しいものであり、その組織や機能について不明であり、日本政府側に考慮する余地さえ与えなかった。

アメリカ式の公共企業体の導入については、それぞれの社会的背景、歴史的基礎が異なるので、日本はアメリカと全く逆のコースをたどっていた。すなわち、強力な資本主義経済機構が発達していたアメリカでは、本来民間企業が行うべき事業を政府の管理、監督の下に置いて、行うために、公共企業体を創設したのであるが、日本では、本来の政府企業を公共企業体として組織替えることになったのである。しかも、「資本主義国全般をみた場合、19世紀の自由競争の弊害を除去するために、多くの国では、鉄道・電信などの公共企業を国営化または特殊企業化する傾向が現われてきていた。この点では日本の場合動機は全く逆であった」¹³⁾。

このような公共企業体の組織を導入する場合においては、日本側の主体的な調査、判断などはほとんど認められず、アメリカ占領軍総司令部の強引な要求が最後まで日本側の判断を拘束することになった¹³⁾。当時、日本側では、問題が労使関係のみならば、国鉄を公共企業体にする必要がなく、労使関係を規制

11) 同上、389ページ。

12) 同上、第12巻、8ページ。

13) この点については、アメリカ占領軍の支配は「国有鉄道の運営・業務の執行にとって実に大きな障害となった。連合軍当局の当事者はおおよそ日本の実情に対する理解を欠いたものが多く、また鉄道業務の実際についても無知識のものが担当者となっていることが多かった。」「そのような立場に立って出される命令・指令は、多くの場合輸送体制の混乱を引き起こすだけであり、これを理解させるのに、国有鉄道の当事者は徒勞ともいえる努力を集中しなければならなかった。」(同上、58-59ページ)と日本国有鉄道側からの不満が多かった。

する法律を作ればよいという要求が出されたが、ところが、1948年9月8日、アメリカ占領軍総司令部から正式の申入れとして、国鉄を運営するための公共企業体を設置するための法律を示すよう強く要求してきた。そのため、日本側は、イギリス、アメリカ諸国の関連法案を参照し、日本国有鉄道を公共企業体に転換するための法律を作成した。この国有鉄道法は、第3回国会において可決され、1949年6月1日から実施されることになった。

こうして、日本国有鉄道は、鉄道省・運輸省管轄の政府直営事業から、別個の事業体に分離し、政府全額出資の独立採算性の公社へ移行した。しかも、会計制度を始め、運賃制度など、公共企業体としての独立採算制の原則を採用したのである。

以上でわかるように、日本国有鉄道の公共企業体への発足は、労働問題をきっかけに、アメリカ占領軍の強力な推進によって実現されたのである。それにしても、前にすでに述べたように、このような国鉄経営体制の改革を推進してきた経済的背景も無視するわけにはいかない。すなわち、「このような占領体制がなかったとしても、戦争によって大きな打撃を受けた国有鉄道が、戦後の非常に困難な情勢のもとで、輸送の使命を果たしていく場合は、従来のような官設官営方式そのままの体制でいくことは、やはり疑問とされたであろう」¹⁴⁾。

III 公共企業体の経営体制

1948年12月、法律第256号日本国有鉄道法の公布によって、日本国有鉄道が公共企業体という新しい経営体制に移行した。公共企業体としての国鉄は、その発足にあたって、公共性と企業性が強く要求され、その経営体制においては、制度的、組織的な改革が必要となり、しかも、急速に進行したのである。

これらの改革は、アメリカ占領軍の指示にもとづいて進められ、官僚的な機構の排除、管理機関の簡素化によって責任体制を明確化し経営能率を高めることを目標とした。その主な内容は、中央組織では、日常の鉄道業務を運営する

14) 同上、通史、387ページ。

ための最高責任者を設立し、技術の面では、技師長制度をつくり、会計経理の面では、運輸の責任者から独立して経営経理を行う態勢をつくり、また、国鉄の制度、法律的研究を進め、その責任者を置くことなどであった。これらの改革によって、国鉄が新しい経営体制に転換したのである。このことは、国鉄の地位、その会計制度及び経営組織などの面における変化として、現われていたのである。

まず、国鉄の新しい地位が確立されたのである。すなわち、これまで運輸省の中心的業務として、鉄道総局を主体として行われていた国鉄の経営は、日本国有鉄道という政府全般出資の法人としての独立した事業体になった。国鉄の公共性を確保するために、その最高機関としての整理委員会が設立された。この整理委員会は、国会の同意を得て、内閣が任命する5人の委員と国鉄総裁から構成されることになっていた。国鉄総裁が監理委員会に対し、責任を負うものとされ、監理委員会が国鉄の最高機関として運輸大臣に対し、その責を負い、また、運輸大臣が国会に対し、その責を負うこととされていた。

運輸大臣は、国鉄に対する監督を行うこととされている。ただし、公共企業体としての国鉄の自主性を尊重するため、運輸大臣に許可、或いは認可を受けるべき事項は、新線の建設、営業線の休止、廃止、他の運輸事業の譲り受け、国鉄に関連する航路、自動車運送事業の開始などに限られている。また、予算、決定等の財務も運輸大臣とともに、大蔵大臣の監督を受けることになった。1952年7月の行政管理庁設置法の改正に伴い、国鉄は、部外の関係官庁の監査として、運輸省、会計検査院及び行政管理庁から、業務、会計などの検査を受けることになった。

国鉄の予算は、国の予算ではないが、国鉄法によって、営業収支と設備投資、出資、債務償還及びこれらの資金調達について、収入支出予算を作成して、政府関係機関として国会の議決を受けることになった。

公共企業体としての国鉄の能率的な運営を確保し、官庁経営から脱出するために、国鉄監理委員会は、直接に国鉄の経営に干渉せず、総裁以下の経営を指

導・統制する権限と責任を持っている¹⁵⁾。総裁は監理委員会の推薦したものについて、内閣がこれを任命することとされていた。国鉄を代表し、国鉄の意思決定を行うのは、総裁をはじめ、副総裁、理事の役員であり、総裁以下の行う経営は、官庁的な制約を受けないこととされ、国鉄の業務組織の決定も総裁に一任された。

次に、国鉄の会計制度においても、大きな変貌が見られた。国鉄の会計原則については、公共企業体が発足する前にも、日本では、すでに独立な改革が行われ、1947年に、国有鉄道事業特別会計法が制定された。これまで、国鉄では、現金主義を基調とした官庁会計方式が取られていた。すなわち、収入がいかなる目的、内容で支出されたかは単に現金収支で示されていた。その改革によって、発生主義という企業会計の原則が採用され、国鉄の財産の増減及び異動が、その発生の事実に基づいて計理されるようになった¹⁶⁾。

公共企業体の移行に伴い、これまで国鉄の業務に関係していた職員や、財産、その他の権利と義務を運輸省から引き継ぐことになったが、公共企業体発足当初においては、それにふさわしい会計制度がまだできておらず、国鉄の会計と財務については、国鉄事業特別会計法、財政法、会計法、国有財産法など、全く従前通りの法令を暫定的に適用することになった。

これらの経過をふまえて、1953年8月に、国鉄法第2次改正を行い、国鉄会計制度の大改革を実施した。この改革は、国鉄の企業性と公共性の制度上における調和を最も重視していた。この改革によって、従来実施されてきた新しい法律の内容が変わった。すなわち、従来権限と責任が不明確な監理委員会を経営委員会と改め、明文化されていなかった予算、決算、事業と資金の計画、借入金、鉄道債券発行および償還計画については、同委員会の議決を経ることとした。また、国鉄予算に対する運輸大臣および大蔵大臣の協議と調整を簡潔に

15) ただし、この監理委員会の権限と責任が明確にされていないため、1953年8月1日の国鉄法の改正により、これを経営委員会に改め、その権限をより明確にした。

16) 詳細については、石川達二郎『国鉄——機能と財政の構図』交通日本社、1975年、131—147ページ、東洋経済新報社編、前掲書、177—180ページを参照。

し、予算における国鉄の自主性が大幅に認められた。予算執行についても、官庁会計と異なるような大幅な弾力性が与えられた。そのほかに、運輸大臣の承認により、予算の流用、繰越等が可能となり、利益金の処分、現金の取扱方等が企業にふさわしいように具体的に定められ、鉄道債券発行による民間資本導入の道も開かれた。

一方、国鉄は、会計検査院の会計検査を受けることとなり、会計検査院には、検査または検定の結果に基づく懲戒処分要求等の権限がある。

要するに、「公共企業体発足後の会計処理の基準は、おおむね国有鉄道事業特別会計法の考え方を引き継いだもので、総体的には企業会計制度が採用されている。」¹⁷⁾

そして、公共企業体の発足に伴い、それにふさわしい運営組織の確立も必要となった。それで、1949年9月1日、業務運営における責任体制の確立、事業経営の能率化、業務管理の簡素化をはかるために、国鉄本庁の組織が全面的に改正され、アメリカの方式が導入された。この改正の結果、庁には、総裁室、技師長及び運輸局、法務局、経理局、営業局、資材局、厚生労働局の6局が設置された。この改正の主な特徴は、次の何点が指摘できよう。

(1) 総裁の技術的スタッフとして技師長を設け、新線建設、大改良、鉄道電力、電源開発など重要な工事の調査、審議を担当することとされた。

(2) 従来の業務局の運賃制度や客貨の誘致など営業活動を一括担当する営業局を設置することになった。

(3) 従来、鉄道経営における最も重要な輸送業務は、業務、運輸、施設、電気、工作等独立した部局によって分担されていたため、相互間の連絡と協調に欠け、責任を明確にしていなかったが、今度の改正によって、日常の輸送業務を担当する運輸局が設置され、輸送、車両、施設の部門をまとめて管理することになった。

なお、国鉄の地方組織については、1949年7月1日に、すでに改正が行われ、

17) 石川達二郎、前掲書、133ページ。

鉄道局経理部の資材関係業務が独立し、各鉄道局の所在地に地方資材部が設置されることになった。さらに、1950年8月1日に、国鉄の地方組織の大改正が行われ、職能的な縦割組織方式が採用された。一線区の運営は一つの管理組織に所属させる線区主義と地理的な諸要素を勘案して、従来の鉄道局・管理部を廃止し、27カ所の鉄道管理局、19カ所の地方営業事務所、27カ所の地方経理事務所、21カ所の地方資材事務所を設置した。これらの地方の機関は、それぞれ本庁の運輸総局、営業局、経理局、資材局に直結するものとされた。

このような地方組織の改正によって、従来の本庁——鉄道局——管理部——現場の4段階制を本庁——地方機関（鉄道管理局、営業・資材・経理及び自動車の各地方事務所）——現業機関という3段階制に簡素化した。機能別縦割りの地方事務所を設けることによって、中央直結の能率化を図ろうとした。これは、これまでの官庁組織から脱却するための画期的な組織改造となった。

国鉄業務組織の決定は、従来官制あるいは法律で定めていたのを改め、国鉄総裁に一任されることになり、組織に関する基本事項は「日本国有鉄道組織規程」として制定された。

以上でわかるように、公共企業体発足後の日本国有鉄道は、新しい経営体制に移行した。国鉄の地位、その会計制度、経営組織などの面において、いずれも、大きな変化が見られ、国鉄は、今までと全く異なる新しい出発を迎えたのである。

しかし、この制度的な枠組みが、果して当初の目的どおり機能したか、公共性と企業性を統一することを目標とする公共企業体管理のあり方としては、適切なものであったか、どうか、その後の経過を検討していかなければならない。例えば、現実の国鉄の管理は、しばしば数多くの圧力団体の影響下に置かれて、その公共的で、合理的な経営は、しばしば大きな困難に直面しているのではなかろうか。

IV 公共企業体直後の国鉄経営

公共企業体への転換は、従来一般行政官庁としての制度、機構によって運営されてきた国有鉄道にとって、根本的な改革となった。当時、新しい経営体制のもとで、出発した国鉄は、戦争の荒廃から立ち直り、経済再建の担い手として、大きく期待された。

国鉄の新しい出発は、決して順調なものではなかった。戦災を受けた国鉄は、戦争直後の混乱期において、運輸力の回復が非常に遅れていた。「施設・車両の復旧は占領軍によって極端に抑止され、この復旧の本格的着手は、占領終了後の1952年度以降となる。」¹⁹⁾国鉄への投資は他産業に比べて、低位に押えられていたため、「国鉄の復興の他の企業分野からの立ち遅れは歴然としていた」¹⁹⁾。第5表で示されているように、輸送量においては、公共企業体発足後、量的には、ほとんど増加が見られなかった。そのうち、むしろ旅客輸送は低下を見せた。貨物輸送について

第5表 国鉄輸送成績（公共企業体発足前後）

年 度	旅客輸送（億）		貨物輸送（億）	
	人 員	人キロ	トン数	トンキロ
1945	29.7	760	0.81	190
1946	31.8	874	0.91	190
1947	33.1	912	1.09	222
1948	32.7	820	1.28	264
1949	30.4	697	1.28	299
1950	30.0	691	1.36	333
1951	33.7	790	1.62	399
1952	34.3	805	1.53	393
1533	35.5	836	1.59	410

ては、増加が続いたが、これは主として、朝鮮戦争における特需輸送によるものである。

1950年6月25日に勃発した朝鮮戦争は、日本経済に特需景気を与えた。在庫品が急速に減少し、生産は活況を呈した。国鉄においても、短期間のうちに、軍用物資を朝鮮に輸送するため、

〔資料〕近代日本輸送史研究会編『近代日本輸送史』81、82ページ。

18) 原田勝正「日本近代史における国鉄」ジュリスト増刊総合特集31、国鉄、1983年、27ページ。

19) 日本国有鉄道編、前掲書、通史、386ページ。

第6表 国鉄年度

事項 年度	営 業 収 入				事 業 費
	旅客収入	貨物収入	雑収入	計	
1949	68,504,252	41,095,724	2,058,560	111,658,536	110,584,031
1950	73,855,376	66,364,101	2,964,859	143,184,336	115,812,588
1951	91,553,620	86,759,817	5,615,122	183,928,559	162,904,409
1952	109,818,604	102,596,697	5,809,420	218,224,721	185,357,148
1953	126,441,157	119,230,363	6,393,252	252,064,772	212,324,596
1954	132,085,384	114,660,214	5,964,047	252,709,645	214,289,710
1955	135,521,410	120,113,625	7,330,085	262,965,120	222,068,538

〔出所〕『日本国有鉄道百年史』第12巻，718～719ページ。

第7表国鉄の鉄道，船舶，

事項 年度	営 業 収 入				鉄 道 経 費
	鉄 道 収 入	船 舶 収 入	自動車収入	関 連 収 入 又は雑収入	
1949	106,143,057 ^{千円}	2,461,853 ^{千円}	1,915,702 ^{千円}	1,137,923 ^{千円}	94,218,138 ^{千円}
1950	136,209,866	3,289,492	2,349,552	1,335,426	98,304,873
1951	173,189,117	4,191,835	3,056,326	3,491,280	155,807,578
1952	206,047,078	5,302,504	3,616,318	3,258,821	177,674,348
1953	238,469,222	6,022,775	4,083,082	3,489,683	203,943,023
1954	240,439,475	5,527,862	4,386,054	2,356,255	205,533,048
1955	249,210,266	5,441,292	4,699,388	3,614,175	213,385,172

〔出所〕前表に同じ，720～721ページ。

車両，施設は最大限に動員された。特需輸送は国鉄の需要を拡大させ，輸送能力の増強をもたらした。「当時の占領下であって，成立したばかりのこの公共企業体は，まず占領軍へのサービス提供を第一義とされた。朝鮮戦争のさいの軍事輸送は，一定期間内の輸送量でみると，第二次大戦中の軍事輸送量をはるかに越える作業量となった。」²⁰⁾

公共企業体発足後の国鉄の営業収支については，前の第1表で示されているように，好転が見られた。営業収入に対する営業費が次第に低下し，営業係数

20) 注18)に同じ。

別損益計算書

営 業 経 費				営 業 損 益
利 子 及 び 債務取扱費	減価償却費	固 定 財 産 除 却 費	計	
2,666,558	1,318,886	649,864	115,219,339	△ 3,560,804
3,180,673	20,556,406	558,066	140,107,733	3,076,603
3,472,534	19,268,380	849,534	186,494,857	△ 2,566,298
4,504,219	30,388,227	64,222	220,313,816	△ 2,089,095
6,813,044	32,561,633	51,582	251,750,855	313,917
8,442,152	33,489,024	73,966	256,294,852	△ 3,585,207
9,678,609	46,996,716	2,658,759	281,402,622	△18,437,502

自動車別損益計算表

営 業 経 費			損 益		
船 舶 経 費	自動車経費	資本経費等	鉄 道 損 益	船 舶 損 益	自 動 車 損 益
千円	千円	千円	千円	千円	千円
2,468,687	3,009,432	15,523,082	11,924,919	△ 6,834	△1,093,730
2,511,724	3,129,836	36,161,300	37,904,993	777,768	△ 780,284
3,435,040	3,661,791	23,590,447	17,381,539	756,795	△ 605,465
3,829,293	3,853,507	34,956,668	28,372,730	1,473,211	△ 237,189
4,107,242	4,274,331	39,426,259	34,526,199	1,915,533	△ 191,249
4,102,539	4,654,123	42,005,142	34,906,427	1,425,323	△ 268,069
3,771,463	△4,911,904	59,334,084	35,825,094	1,669,829	△ 212,516

が低下し始めた。膨大な営業赤字が急速に解消し、益金さえだすようになった。その具体的な内容は、第6表で示されている。そのうち、貨物収入の増加が著しく、旅客収入に追つくことになった。さらに、そのことを国鉄の交通手段別に分けてみると、第7表の通りである。すなわち、この間では、国鉄の鉄道、船舶部門はいずれも黒字経営で、毎年大量の益金を生じていたが、国鉄の経営赤字は、すべて国鉄の自動車部門によるものである。

もちろん、このような国鉄経営状態の好転が直ちに国鉄の公社化によるものであるというわけにはいかない。というのは、前に述べたような朝鮮戦争によ

る特需輸送が国鉄に与えた刺激のほかに、運賃の大幅な上昇、国鉄職員の削減、労働の強化、減価償却費の過小評価、職員賃金の抑制、特に、社会経済情勢の好転などの要因もあったからである²¹⁾。

V 公共企業体としての問題点

公共企業体への移行は国鉄にとって、根本的な改革となり、その新しい出発を意味するものである。このような公共企業体は、独立法人、国の出資、国による経営責任者の選任、独立採算制の実施、公共性の追求などの特徴があげられる²²⁾。公共企業体への移行によって、国鉄がかかえている問題がすべて解決されたというわけではなく、むしろ、公共企業体後の国鉄は新しい問題を迎えた。特に、国鉄の制度面と財政面にもたらした問題が極めて大きい。

まず、制度面における新しい問題として、「独立採算性の採用と、企業における主体性の欠如という矛盾は、そのなかでも最大のものであり、また最も根本的なものとなった。」²³⁾「公法人であるにもかかわらず、主体的な经营理念や判断・実行の余地をほとんどないまでに局限され、さらに、企業採算の確保を必要条件として強制されるという基本的な矛盾がそこには伏在した」²⁴⁾。

公共企業体として発足後の1949年11月1日に定めた国鉄の「独立採算制実施要綱」では、「事業の運営に当って経済的運営に適正な経営の規模並びに業務量とこれに対応する経費及び収入の基準を設定し、これを目標として経営活動の統制を図るものとする」²⁵⁾と書かれている。国鉄は、公共企業体として発足するにあたり、能率的な運営によって鉄道事業を発展させ、もって公共の福祉を増進する使命を担うと日本国有鉄道法第1条に掲げるように、公共性と企業性が強く求められた。アメリカ占領軍総司令部は、国鉄の官僚的機構排除と管

21) 詳しいことは、日本国有鉄道編、前掲書、通史、412—415ページ、近代日本輸送史研究会編、前掲書、82—83ページ、東洋経済新報社編、前掲書、67ページなどを参照。

22) 東洋経済新報社編、前掲書、282—284ページを参照。

23) 日本国有鉄道編、前掲書、通史、385ページ。

24) 原田勝正、前掲論文、27ページ。

25) 日本国有鉄道編、前掲書、第12巻、385ページ。

理機構の簡素化により、責任体制を明確にして、能率の向上をはかることを要求した。

独立した公共企業体にふさわしい会計制度の設置が意図されたものの、公共企業体発足の当時においては、国鉄財政は膨大な赤字をかかえ、復興に要する資金などのため、一般会計から多額の繰入金を受けていたので、運輸省、大蔵省とアメリカ占領軍総司令部は、慎重な態度を取り、公共企業体に転換した国鉄の会計制度について、従来通りの法令を運用することにした²⁶⁾。「国鉄は企業としての独立性を全く認められていない」、「新に『公共企業』の看板をかかげた国鉄も、会計の面から旧来の官僚主義的経営に引戻されるおそれは充分にある。」「国鉄の能率的運営を期待する『独立採算性』のファン達を甚しく失望させた」²⁷⁾。

1953年8月、国鉄法第2次改正により、国鉄の予算に対する自主性が認められ、予算執行についても官庁会計に異なり、大幅な弾力性が国鉄に与えられることになった。しかし、国鉄におけるこの基本矛盾が依然として残っている。国鉄の場合、独立採算性の基本的要素である経営の自主性、特に財務の自主性が著しく制約されている。すなわち、国鉄の予算は国会に提出しなければならないし、国鉄の利益金は原則として一般会計に納付し、国鉄の損失については、政府から交付金を受けることができるなどである。さらに、主要な役員の任命に国が関与することになっており、経営のトップマネジメントの判断・決定が直ちに事業運営に反映できないことになっている。「公社としての国鉄は、形式こそ中央政府から独立した分離的機関であり、その組織も、地域ごとに広域的な管理局をもつ分離的形態をもっていながら、現実には、運輸官僚機構と一体」²⁸⁾となった。

26) 独立採算性を全面的に実施しなかったもう一つの理由は、すなわち、国鉄の公共企業体への移行はその直接なきっかけが労働問題の解決であるということである。「従って『国有鉄道法』は独立採算制よりも『公共企業体労働関係法』と内的な結びつきを持っている」(島恭彦、前掲書、11ページ)と指摘されている。

27) 同上、10—11ページ。

28) 池上惇「社会資本としての国鉄」ジュリスト増刊総合特集31、国鉄、1983年、37ページ。室ノ

次に、公共企業体として、新しく出発した国鉄は、財政の面においても、大きな問題が残されていた。公共企業体の発足に伴い、従来の国有事業特別会計の資産および負債は、すべて公共企業体に引き継がれることになった。したがって、戦時中の営業欠損、戦後混乱期のインフレーションを受けて巨額にのぼった累積損失などは、ほとんどそのまま引き継がれた。第8表は、国鉄が1949年6月1日に新しく公共企業体として出発する時の貸借対照表であるが、それによると、国鉄の自己資本率、すなわち、固有資本対負債の比率はわずか6.7%である。それに、表中の27億円の調整勘定は、実は負債の超過分を資産として擬制したものである。これを負債に加算すると、国鉄の負債総額は資産の総額を超過することになり、その自己資本率は6.5%にすぎないことになる。企業としてみた場合は、これは最悪の状態と言えよう。この長期負債のうち、公債が350億円、長期借入金が186億円であり、さらに、短期借入金を中心とする200億円の短期負債が残されていた。国鉄は、このように、重い負債を背負わされて、公共企業体として、新しく出発したのである。

第8表 日本国有鉄道開始貸借対照表
1949年6月1日

借 方		貸 方	
固 定 資 産	47,006,302,632.84 ^円	固 定 資 本	4,916,822,774.32 ^円
投 資 資 産	62,992,250.00	負 債	73,112,753,894.97
作 業 資 産	21,507,573,364.64	長 期 負 債	53,580,066,409.37
流 動 資 産	11,589,171,861.54	短 期 負 債	19,532,687,485.60
調 整 資 金	15,000,000.00	引 当 金	832,201,000.00
調 整 勘 定	2,713,170,220.53	減価償却引当金	
計	82,894,210,331.55	未 整 理 項 目	4,032,432,662.26
		計	82,894,210,331.55

〔資料〕『日本国有鉄道百年史』第12巻、659ページ。

／賀実氏も「形の上では、国鉄は独自の意思決定機能を持つ独立組織であるが、見方によっては、実質は政府の内部組織に近い位置づけにあるとも言える。」(室賀実「組織の概要と運営及び今後の課題」ジュリスト増刊総合特集31、国鉄、1983年、61ページ)と指摘した。

公共企業体として、発足した国鉄に残されていた諸問題は、戦後国鉄の経営に大きな影響を与え、その後遺症が今日にも続いている。例えば、制度面における独立採算性の採用と企業としての主体性の欠如という矛盾は、今日に至り国鉄の経営能率の向上にとって、大きな障害となっている。しかも「衰退産業となった国有鉄道業に対する援助は『独立採算制』の建前のもとでますます困難となってゆく」²⁹⁾。また、当時、財政面における重い負債は、今日の国鉄赤字の最も基本的な要因であろう。

(1984年1月8日脱稿)

29) 池上惇、前掲論文、37ページ。